

**Informe sobre el desarrollo en el mundo 2008 :
« Agricultura para el Desarrollo »**

Las organizaciones campesinas y rurales por un desarrollo durable en favor de los pobres

Taller de París - 30 y 31 de octubre 2006

Tema n°5

OCR y políticas públicas

Nota introductoria

Denis Pesche – CIRAD
denis.pesche@cirad.fr



Tema nº5

OCR y políticas públicas

Nota introductoria

Sumario

Introducción.....	2
Los reagrupamientos de OCR para influenciar las políticas	2
El nivel nacional sigue siendo determinante.....	3
La necesidad de las OCR de intervenir a un nivel supranacional.....	5
Reflexiones, interrogaciones y pistas para el futuro	6

Introducción

Desde hace quince años, y en muchos de los países del Sur, las organizaciones campesinas y rurales (OCR) vienen aumentando su influencia en la elaboración y en la puesta en acción de las políticas públicas correspondientes al sector agrícola y rural. Estas evoluciones son sobretodo observables en el seno de los espacios políticos nacionales y, desde hace poco tiempo, a nivel de los espacios supranacionales. La cuestión de la real influencia que ejercen las OCR sobre los centros de decisión merece sin embargo ser planteada.

Los reagrupamientos de OCR para influenciar las políticas

La multiplicación de grupos de base y su progresiva articulación con otras agrupaciones mas importantes (uniones, federaciones,...) constituyen las dos principales características de las recientes dinámicas de organización en medio rural¹. Los reagrupamientos que se llevan a cabo en los espacios políticos nacionales o internacionales son de diferentes naturaleza (federaciones o confederaciones, redes) y pueden ser analizados en muchas situaciones como movimientos sociales que buscan a influenciar la elaboración de las políticas y su aplicación².

Cuanto mayor especialización presentan las organizaciones, las articulaciones entre aquellas mas « económicas » y « políticas » resultan mas importantes, en especial en situaciones claves, como en las instancias de negociación/presión a fin de influenciar las políticas³.

¹ Mercoiret M-R, 2006, "Les organisations paysannes et les politiques agricoles", in *Afrique Contemporaine (AFD - De Boeck)* Vol.2006-1 n°217, pp 135-57.

² Webster N, 2004, *Understanding The Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization*, UNRISD - Civil Society and Social Movements - paper n°7 57 pp.

³ Bebbington A, J, Carroll T, F, 2000, *Induced Social Capital and Federations of The Rural Poor*, World Bank (Social Capital Initiative, Working Paper n°19), Washington.

Cuando las organizaciones desarrollan una especialización, por ejemplo en el sector económico, deben, no obstante, preservar un entorno favorable a su actividad : aseguran entonces también funciones de representación de sus intereses.

En múltiples ocasiones, en donde las OCR tienen un menor grado de especialización y cumplen varias funciones, los reagrupamientos de OCR, que participan a la elaboración de políticas del sector público, combinan, a menudo en el seno de las mismas organizaciones, una lógica de tipo «prestación de servicios a sus miembros» (y a veces no miembros) con una lógica de representación, comprometiéndose, entonces, con la defensa de causas que superan los estrictos intereses de los miembros e incorporando un análisis de la posición de la agricultura en la economía y en la sociedad ⁴.

Resulta entonces, poco pertinente, mantener una distinción demasiado rígida entre, por un lado, las organizaciones que brindan servicios a sus miembros (económicos, técnicos) y por el otro, organizaciones responsables de la defensa de los intereses y que serían mas « políticas ».

Tomar en cuenta las articulaciones entre lógicas económicas y políticas, analizar las coaliciones de las OCR como movimientos sociales permite no considerar las OCR como actores aislados cuyo éxito dependería únicamente de sus capacidades internas. Considerar las evoluciones de los espacios políticos nacionales como así también las transformaciones institucionales mas generales relacionadas con la globalización resulta importante para comprender el impacto real y potencial de las OCR sobre las decisiones públicas.

El nivel nacional sigue siendo determinante

A partir de los años 80, los Estados sufrieron transformaciones bajo la influencia de políticas económicas e institucionales generalmente impuestas por la « comunidad internacional » ⁵. Las políticas de ajuste estructural, y mas globalmente, las políticas de inspiración neo liberal, contribuyeron a debilitar los Estados y promovieron la implicación de actores no estatales en las decisiones de orden públicas : sector privado comercial y sociedad civil (ver anexo n°1). A partir de los años 90, después del período de los ajustes, el rol de Estado es nuevamente considerado como importante para iniciar y acompañar las reformas en el sector agrícola⁶.

En muchas regiones, se verifica también el doble movimiento de descentralización político en el seno de los países (ver sesión temática n°4) y de construcción de conjuntos regionales constituidos por varios países vecinos (UEMOA, CEDEAO, SADEC,... en Africa ; Mercosur en América latina). Numerosas problemáticas llevan a considerar la dimensión internacional : comercio, medio ambiente, conflictos,... La multiplicación de los niveles de gobernabilidad tienden a complicar los procesos de decisión política y a multiplicar los actores implicados.

⁴ Mercoiret M-R, 2001, *Rôle des organisations paysannes faitières dans les politiques nationales et régionales de développement agricole et rural dans les pays africains au Sud du Sahara*, Douala, CTA, 27 p. Voir aussi Pesche D. 2006. Dynamique d'organisation des ruraux et renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques publiques en Afrique subsaharienne. In *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, ed. Delorme H, Boussard J.M., pp. 158-68. Paris: Karthala.

⁵ Se utilizará estos términos genéricos para reagrupar las organismos de ayuda bi y multilaterales.

⁶ Morrison J, Murphy S, 2004, *Agricultural Trad and Poverty Reduction: Opportunity or Threat?*, DFID (Agriculture and Natural resources Team), Why College, IATP, London, page 3.

Sin embargo el nivel nacional sigue siendo determinante en la construcción de los intereses de los campesinos y en su capacidad de influir sobre las decisiones⁷. Efectivamente :

- Si bien muchos países han iniciado un proceso de descentralización, pocas son las colectividades locales que benefician de suficiente autonomía política y financiera para poder influenciar sobre las decisiones, aún tomadas, generalmente, por las instancias de a nivel nacional .
- La importancia creciente de los niveles supranacionales no debe hacer olvidar el hecho de que son las interacciones/negociaciones entre Estados las que rigen la gran mayoría de las instituciones y los acuerdos internacionales.

La influencia de las OCR se puede observar sobre tres grandes tipos de políticas nacionales :

- Las políticas microsectoriales, alrededor de las cadenas de productos agrícolas o de origen animal. Existen numerosos ejemplos de organizaciones que pudieron hacer escuchar su punto de vista con un relativo éxito (Algodón en el Malí y en Benin, Papa en Guinea, Café en Colombia)⁸.
- Las políticas transversales relativas a un aspecto particular del mundo rural : gestión de la tierra, servicios agrícolas, financiamiento rural,... Aquí también, las OCR mas fuertes pueden jugar un rol en la definición de las elecciones y en su ejecución (la reforma de los servicios agrarios en varios países africanos⁹, la toma de posición del CNCR sobre el tema de la gestión de la tierra en el Senegal).
- Las políticas agrícolas y rurales mas globales que trazan las orientaciones generales y las grandes decisiones para el futuro. Es el caso, por ejemplo, de las leyes de orientación agrícola elaboradas recientemente en el Senegal y en el Malí : en los dos casos, las OCR jugaron un rol determinante gracias a un exhaustivo proceso de concertación (ver estudio de caso en anexo n°2).

Para analizar el rol de las OCR en la toma de decisiones públicas, se pueden identificar varios puntos claves que merecen una atención particular :

- Las formas institucionales de representación de los intereses de los campesinos en el nivel nacional pueden ser diferentes según el nivel de articulación de las instituciones con los poderes públicos : mayor o menor grado de autonomía frente al estado, mayor o menor grado de descentralización del funcionamiento¹⁰. La naturaleza del régimen político y la forma de funcionamiento del Estado influye también sobre la forma de organización de los campesinos para defender sus intereses.
- La importancia de la autonomía política y financiera : frecuentemente, la primera se alcanza en mayor medida que la segunda . En esta materia, la diversificación de las asociaciones es una garantía de autonomía para las OCR comprometidas en la esfera política.
- La importancia de las alianzas tanto en el seno del mundo rural (ejemplo del CNCR) como así también con otros actores de la sociedad civil o del sector privado comercial (ejemplo del algodón en Cancun).

⁷ De Janvry A, Sadoulet E, 2003, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie - Berkeley, Banque Mondiale, Washington, 81 pp 7.

⁸ Ver el ejemplo de la federación de plantadores de café de Colombia en estudio de caso n°3

⁹ Ver especialmente las enseñanzas extraídas de cuatro proyectos de reforma de servicios agrarios apoyados por el Banco Mundial. Diaz J, Le Coq J-F, Mercoiret M-R, Pesche D, 2004, *Le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales : enseignements de l'expérience de la Banque Mondiale*, Banque Mondiale, CIRAD-TERA 40 pp.

¹⁰ Ver en anexo n° algunos elementos sobre los diferentes tipos de lógica de representación de intereses.

- La importancia de poder utilizar los resortes de los procesos de democratización : rol de los medios de comunicación para sostener la causa de los campesinos, de los parlamentarios,...
- La importancia de controlar las limitaciones de logística y de comunicación que siguen siendo importantes en muchas situaciones : una coalición de OCR que lleva a cabo un trabajo de influencia sobre la decisión pública debe poder comunicar rápidamente con sus miembros (Bingen, 2004, p 21). En este caso, el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (Internet, teléfono celular) resulta muy útil ; si bien estas herramientas no pueden reemplazar las concertaciones frente a frente necesarias a la vida de un movimiento.
- La importancia de un leadership sólido que asuma un papel central en la construcción de un proyecto estratégico para las OCR y que cuide de (1) la construcción y la solidez de las alianzas, (2) integrar los diversidad de puntos de intereses de los campesinos y (3) mejorar las condiciones del diálogo político (marcos de concertación, agendas,...). Este último punto trae aparejado el delicado tema de las relaciones entre el movimiento campesino y el campo político. Existen alrededor de esta tema situaciones opuestas según los países y los continentes.

La necesidad de las OCR de intervenir a un nivel supranacional

Se distinguen dos escalas :

- El nivel regional donde se desarrollan las políticas agrícolas, las que tienen una importancia creciente sobre los cambios operados (UEMOA, CEDEAO, Mercosur,...)
- El nivel internacional donde se llevan a cabo las negociaciones comerciales, los acuerdos sobre temas relacionados al medio ambiente, etc.

En todos los casos, la reciente implicación, a estos niveles, de las redes de OCR ha conocido un éxito incontestable. Ello se debe a la capacidad de las OCR a congregarse y movilizar las OCR de diferentes países alrededor de temas que federan y a su capacidad a construir amplias coaliciones que incluyen otros actores de la sociedad civil¹¹.

Así como fue llevado a cabo en Europa en el momento de la implantación del mercado común agrícola, cabe destacar la importancia de las nuevas alianzas entre las plataformas nacionales de las OCR y sus Estados (caso de la negociación del algodón de Cancun¹²). Para las OCR, la multiplicación de los niveles de gobernabilidad se traduce concretamente por la multiplicación de los espacios de decisión/presión : la fragmentación de los espacios de decisión pública torna complejo el trabajo de influencia¹³ y precisa nuevas alianzas. La implicación de las OCR en las negociaciones internacionales puede contribuir a reafirmar su peso a nivel nacional¹⁴.

¹¹ Como es el caso con el ROPPA quien progresivamente construye sus posiciones alrededor de nociones claves de explotación familiar y de soberanía alimentaria y que pudo suscitar una coalición mas amplia en el momento de las negociaciones de l'OMC en Cancun. Ver el sitio del ROPPA <http://www.roppa.info/>.

¹² Pesche D, Nubukpo K, 2004, "L'Afrique du coton à Cancun : les acteurs d'une négociation", in *Politique Africaine* n°95, pp 158-68.

¹³ Esta observación es también válida para los otros actores no estatales que buscan influenciar las decisiones públicas (Brock K, McGee R, 2004, *Mapping trade policy: understanding the challenges of civil society participation*, IDS Working Paper n°225, Brighton,

¹⁴ Lo que algunos denominan el efecto boomerang : ver Newell P, Tussie D, Eds, 2006, *Civil Society Participation in Trade Policy-making in Latin America : Reflections and Lessons*, IDS, Working paper n°267, Brighton, 88 pp

Reflexiones, interrogaciones y pistas para el futuro

Dos ejes de discusión nos parecen determinantes :

1. Las condiciones para un diálogo y negociaciones equilibradas se encuentran raramente reunidas.

Como mejorar las condiciones de este diálogo para evitar situaciones de desresponsabilización o de conflictos ? Como reducir las asimetrías entre actores que se suponen deben participar a la toma de decisión pública ?

- El discurso sostenido, generalmente, confiere importancia al proceso de diálogo, a la participación (ver anexo n°1). Sin embargo, hay que reconocer que las OCR se expresan cada vez mas pero no por ello son mas escuchadas.
- La evolución de las relaciones internacionales modifica las relaciones entre los actores al nivel nacional ; en América Latina, la aplicación de los acuerdos de libre cambio con USA (ALCA) conduce a un acercamiento entre ciertos gobiernos et su sociedad civil, entre ellos los movimientos rurales ¹⁵.
- El elevado nivel de tecnicidad de los debates sobre las políticas, particularmente a nivel internacional, tiende a conceder un lugar central a los especialistas (juristas...)¹⁶, ocultando de esta manera las dimensiones políticas de los temas tratados. Paradójicamente, la gran cantidad de información va acompañada por una falta creciente de transparencia de los procesos de decisión.
- Fuera de los procesos formales de debate público, los actores mas poderosos actúan de manera oculta para influir sobre las decisiones (actores del sector privado comercial, actores religiosos,...). Afin de limitar este tipo de prácticas, sería importante aplicar mecanismos de institucionalización del diálogo según modalidades negociadas con los principales actores, entre ellos las OCR.
- Resulta también importante fortalecer las capacidades de la administración para organizar la concertación asi como para afirmar su compromiso con las decisiones tomadas y asegurar su seguimiento y ejecución.

2. Una gran cantidad de información circula a alta velocidad gracias a las nuevas tecnologías. Como facilitar el tratamiento de esta abundante información, transformarla en conocimientos inteligibles y útiles para los actores que participan del proceso de elaboración de políticas ?

- Importancia para las OCR de elaborar su propia información y sus conocimientos ; de mejorar la utilización de la información : acceso a un asesoramiento de calidad e independiente (ver el estudio de caso n°1 que ilustra la importancia del asesoramiento en el proceso de elaboración de las políticas agrícolas), instalación de observatorios independientes,...
- Importancia de investigaciones independientes en particular sobre el impacto de las políticas agrícolas y rurales llevadas a cabo desde hace 15 años. Como se puede imaginar tomar decisiones políticas sin tener una base de referencia independiente y argumentada sobre los impactos de las políticas anteriores ? ¹⁷

¹⁵ Ibid..

¹⁶ Brock et McGee, 2004, p 52 et 53.

¹⁷ Esta reivindicación central del ROPPA y de muchas organizaciones de la sociedad civil no tuvo, sin embargo, efecto.

- Importancia de la educación formal (impacto a largo plazo) et de formaciones profesionales y continuas, adaptadas, operadas por las OCR : comprender el contexto, apoyarse sobre su experiencia,...(impacto a corto y medio plazo)

En conclusión, se insistirá sobre el hecho que la participación efectiva de los campesinos en el proceso de elaboración y de ejecución de las políticas que les concierne conduce a una mayor pertinencia y eficacia de esas políticas, una mayor apropiación. Se puede considerar que la representación de los intereses de los campesinos es entonces un bien « casi publico »¹⁸. Se puede considerar también que marcos de diálogo y de negociación mas equilibrados entre actores son factores importantes de paz social. Estos dos argumentos militan en favor de la aplicación de mecanismos de financiamiento durables de las OCR que les permitirían beneficiar del sostén público de manera perdurable (nacionales como internacionales) sin perder su autonomía política.

¹⁸ De Janvry A, Sadoulet E, 2003, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie - Berkeley, Banque Mondiale, Washington, 81 pp. 6.